

# 地 域 主 義 と 国 際 連 合

新潟歯学部 山 口 五 郎

Goro YAMAGUCHI: On the Relation between  
Regionalism and the United Nations

(1979年11月9日 受 理)

日本歯科大学紀要

第 9 号

1980年3月

BULLETIN OF NIPPON DENTAL UNIVERSITY, GENERAL EDUCATION

## 地域主義と国際連合

### 1

第2次世界戦争から今日までの34年間に於いて、世界の平和と各国の安全のために国際連合が果たしてきた役割については、あらゆる角度から幾多の検討と分析が試みられている。もとより、国際連合は国際連盟の失敗の事実にかんがみ、諸種の改善が加えられ、安全保障機能の強化が図られたのであり、それゆえにこそ、第2次世界戦争後の世界的安全保障機構としての期待がこれに寄せられ、また過去30余年間に於いて、世界平和へのその貢献が認められ得るのだ、という見解も否定しえない。

しかしながら、それにもかかわらず、国際連合がその発足当時に宣伝されたとおりの機能を十分に果たしたとの評価は、その実績に徴して与えられえないのである。

最近わが国においても、防衛問題をめぐる論議がとみに活発化している折柄、その論議の一環として、世界的規模をもつ安全保障機構と地域的安全保障機構との関係について論及することとしたい。

およそ、国際連盟および国際連合のような世界的安全保障機構は、つぎの2点においてすぐれた特色をもつものとされる。

1. 世界的安全保障機構の実現によって、「非世界的」という意味において「地域的」安全保障方式が排除され、いきおい、その消滅が期待される。
2. その安全保障機構の加盟国が義務に違反した場合に、それに加えられる制裁が、地域的安全保障機構においては決して望みえないほどに多数の他の加盟国によって行われるがゆえに、きわめて強力な効果が期待される。

国際連盟成立当時における構想の根底に、第1次世界戦争以前における地域主義的軍事同盟方式が戦争発生的主要原因と考えられ、その原因除去の唯一の手段として、世界的安全保障機構を実現するという着想があった。この着想が史上最初の世界的安全保障機構たる国際連盟の成立をもたらすに至ったのであるが、「地域的」のアンチテーゼとしての「世界的」な安全保障方式という構想が、理想への一歩前進という意義にもかかわらず、

その実績においてはついに画餅に帰したことの原因も、その着想の欠陥の中にひそんでいるように思われる。

安全保障機構としての実効的制裁が行われうるかどうかは、この種の機構の本質を考える上で、本質的に重要な問題である。国際連合が国際連盟に比して強力であるとされる理由は、違反国に対する武力制裁の発動が後者に比して、いっそう強力に行われるということにはかならない。強力な武力制裁の発動は、常時における各加盟国の保有武力と、非常時におけるその集約的行使を条件とする。したがって、各加盟国の強力な保有武力を絶対的に禁止するのではなく、またこれを単に縮小するだけでもなく、相対的には禁止しながらもなお潜在的には強力ならしめておく、ということもまた、この種の機構に課せられたところの極めて困難な武力規制作用である。

## 2

世界的相互集団安全保障機構にとって、その機能が十分に発揮されるための条件として、各加盟国相互間における利害の均質性を挙げねばならない。すなわち、加盟国が義務に違反したことを理由としてこれに制裁を実効的に加えるためには、その義務違反が他加盟国にとって不利であり、これに制裁を加えることが有利であるという共通の均質利害がそれである。

国際連盟時代の歴史に徴しても、国際連盟がその威信失墜を招いた重要な事件においては、加盟国とりわけ大国間の利害の対立が存在した。大国間に利害の対立が顕著でない場合にも、大国の傍観的態度が事態の悪化を促進した。

世界的安全保障機構であるかぎり、その世界的規模の内部に地域的安全保障が実現されることは、先に述べたように国際連盟設立発想の根底に地域的安全保障とりわけ同盟方式のその排除があることを考えれば、決して望ましいものであるはずがない。しかし各国家の側からすれば、世界的安全保障機構の機能が有事の際に麻痺しうることを予想して、地域的安全保障に依存することもやむをえない。また、世界的規模の安全保障機構の各加盟国にとって、違反国に対する制裁に参加することこそ、その機構をして真にその機能を発揮せしめるための必要条件であるとも説かれる。ここにおいて、国際連合の世界性と各加盟国側の地域主義との原理的背反がなんらかの形で影を投げかけることになる。

国際連合憲章第51条はこの原理的背反を避けるために、同規定によって認められる「集団的自衛権」をもって、現実には同盟的性格の地域的安全保障を容認するものにかならない。国際連合憲章と地域的安全保障条約との実定法的理論関係がどのように構成されよ



うとも、地域的安全保障制度が盛んに活用されることは、すなわち、安全保障機構としての国際連合の機能に対する不信感が各加盟国によって示されることである。国際連盟と国際連合との比較において、違反国に対する制裁が、前者においては経済制裁であり、後者においては軍事制裁であるところに、後者が前者にすぐれた安全保障機構であるとされる。歴史の教えるところでは前者の経済的制裁も十分に発動されえなかった。まして国際連合の軍事的制裁はさらに大きな実行困難性を帯びるものと考えられよう。

相互利害関係が均質な諸国家のみの参加によってこそ相互的集団安全保障は効果的に実現され、スイスの永世中立の歴史はまさにその典型であるとする説は、相互的集団安全保障を世界的規模にまで拡大した場合に、その諸加盟国間に利害の不均質がもたらされ、いきおい、その機構による制裁に実行困難性が強くなることを示すものである。諸国間の利害関係の一致が世界的規模においてよりも、地域的規模においてより容易に成立することは歴史の示すとおりである。1国または少数の国家の軍事行動の影響は、諸国家間の国際関係が日を逐うて緊密化の程度を進めている今日において、加盟国の軍事力提供を前提とする軍事的制裁が往時に比して容易に実行されうるとする見解は、上に述べたところからも極めて疑わしいものである。

この疑問の根拠を国際連合憲章の成立過程の中に求めるならば、たとえば憲章第51条の「集団的自衛権」に関する規定に触れることができよう。周知のように、同憲章の基礎となったダンバートン・オークス提案においては第51条の内容をもつ規定がなく、1945年4～6月のサンフランシスコ会議で憲章が討議されたときに極めて重要な問題となり、ついに第51条の規定が成立するに至ったものである。集団的自衛の思想がアメリカ州においては当時すでにかなりの発達段階に達していたために、国際連合の世界性との関連において当該国に危機感が醸成され、それゆえにそれら諸国家側の強い要求が打ち出されたことは重要な歴史的事実であるが、それと同時に、ダンバートン・オークス会議以来の重要懸案であった安全保障理事会における表決制度がサンフランシスコ会議直前のヤルタ会議において解決され、それが憲章第27条第3項に規定される常任理事国拒否権制度の確立に至ったという事実もまた、むしろ憲章全体の構成原理に大きな変化をもたらした原因として、極めて重要なものといわなければならない。

平和と安全の維持に関して主要な第1次的義務を負うところの安全保障理事会の活動が、常任理事国の拒否権によって制限されることは、憲章草案の検討過程においてなにも人にも明白であったし、そのみならず、常任理事国たる大国に対する中小国の政治的依頼（political clientage）の程度を強めるという副次的影響が政治的に派生しうる可能性も、早くから指摘されるところであった。

国際連合の機能的欠陥が論ぜられる場合、その原因は憲章の法的構造の面において捉えられ、その際安全保障理事会の表決に関する第27条第3項の規定が指摘されることは、それ自体決して誤りではないけれども、しかし法的制度のみを問題とし、あたかも常任理事国の拒否権によって、世界的安全保障機構にその真価を発揮させうるほどの政治的基盤を具備する国際共同体の中で、国際連合の機能が根本的に制約されているかのように説くことは、ややもすれば人を誤解に導く恐れがある。

もとより、憲章第51条の自衛権行使が暫定的にのみ許され、法技術的には国際連合の厳重な統制に服すべきものである、とされる点においては、憲章の根本原理と矛盾するものでないといえよう。しかし、この集团的自衛権行使が必ずしも事前における関係国間の明示的合意を前提とするものではないと説かれながらも、実際においては、地域的安全保障条約の締結が集团的自衛権行使の準備段階としてなされることは、北大西洋条約等の事例に徴しても明らかであり、さらに、これら一連の地域的安全保障条約に盛り込まれた意図が、憲章第51条に規定されるとおりに真に暫定措置及び事態を想定するものでないこともまた一目瞭然であろう。このような国際的實際に着目すれば、真に世界的な規模において相互集団安全保障方式を成立させ、その機能を十分に発揮させうる政治的基盤の存在しないところに、地域的安全保障方式が各国によって実効的手段として採用されることは理の当然であって、このことはもはや特定の世界的安全保障機構としての国際連合における法技術の問題の域を遙かに脱したものと考えるよりほかないのである。

集团的自衛権行使を目的としてその準備と解せられる地域的安全保障条約の締結が広く行われ、各国がこの種条約に基く体制の強化に努力する現今の世界的傾向は、国際連合の機能に対して十分な期待をもちえない各国の現実的必要を物語るものである。そして、国際連合が相互的集団安全保障機構として軍事制裁に最大限の威力を集中的に発揮せしめようとする場合に、そこに提供される軍事力はすなわち各加盟国の常時保有する軍事力にほかならないから、締約当事国以外のいずれかの国家に対抗的な性格をもつ地域的安全保障条約の締結は、いきおい、集团的自衛権行使の対象たりうる国家に向かって軍事的威力を示すことにならざるをえない。

したがって、このような軍事的現象は、国際連盟及び国際連合における「同盟方式安全保障の排除」という根本原理乃至理想に対して全く逆行するものなのである。

### 3

国際連合が規模において世界的な相互集団安全保障機構としての機能を発揮するために



は、違反国に対する軍事制裁が必要に応じて十分な威力をもたなければならず、さらにそのためには、各加盟国が積極消極両面において、これに協力を行うべきことは当然である。憲章第2条第5項の原則はまさにこのことを示すものであり、永世中立の地位と国際連合加盟国の地位とは両立しえないとされるのも、この原則によっている。

もとより、憲章第2条第5項に基く加盟国の積極的援助義務については、第43条に具体的手続が規定されており、加盟国としての日本の義務と日本憲法第9条との関係において過去いくたびか繰り返された議論の中心もまた、まさにここにあるのである。そのような実定法規定解釈の問題はさておいても、加盟国による積極的援助、とりわけ第43条の規定に基く特別協定に従って第42条の軍事的措置に参加することが、相互集団安全保障機構としての国際連合の機能を発揮せしめるゆえんである。従って、たとえば永世中立国の地位が国際連合加盟国の地位と原理的に背反することは明白である。世界の平和と各国の安全の維持に関するこの機構の機能を、本質的に相互集団安全保障機構のそれとして把握するかぎり、上に述べた原理的背反については多くの論議を要しないところであろう。

戦争もしくはそれと類似の軍事的行動の波及可能性が、単に地域的ではなく世界的規模にわたるがゆえに、世界的集団安全保障機構の設置存続の必要が強調され、そしてその実現が試みられるのであるが、そのような機構が十分に機能するためには、さらに少なくとももう一つの条件が付加されなければならない。それは、その機構内における各加盟国相互間の利害関係が均質でなければならないという条件である。地域的安全保障がたとえ対抗的軍事的同盟の性格をもつとして、歴史的には世界的集団安全保障に先んじて広く行われ、さらに現存の国際連合のもとにおいてもなお存続するのは、地域的安全保障に参加する諸国家の利害が、外部からの軍事的攻撃に関して均質であるからにはほかならない。このことは、永世中立のようにもっぱら非対抗的性格の地域的相互集団安全保障においては、永世中立国の安全をめぐる他の関係諸国間における利害の一致という形で明確にとらえられよう。

国際連合のもとにおいてなんらかの方式の地域的安全保障の現実的必要が説かれるときには、それが国際連合の機能に対する不信を意味するとともに、両者それぞれの成立を可能ならしめ機能を発揮せしめるための基盤の強弱に関する比較が試みられているはずである。たとえば永世中立をもって一種の相互集団安全保障であり、その非同盟的すなわち非対抗的な性格のゆえに、国際連合のもとの地域的安全保障方式としてはもっとも適当な方式であると説かれるときに、そこに、相互集団安全保障を世界的規模において実現し、それに十分な機能を発揮させることが、地域的規模における場合よりも遙かに困難であり、前者は殆ど不可能に近い、という考えが読み取られる。

相互集団安全保障を世界的および地域的規模において実現する場合、それぞれの基盤の強弱は、それに参加する諸国間における利害関係の均質性によって決定される。二つ以上の国家の利害とりわけ軍事的利害の一致が、他の国家との関係における対抗性と結合するときに、同盟方式の地域的安全保障を実現しやすく、今日世界各国がこの方式に依存しやすいことは周知の事実である。国際連合のもとにおける地域的安全保障がいかなる方式を採用すべきかの議論は別としても、世界的と地域的との規模の相違にかかわらず、両者に共通する相互集団安全保障方式の原理——地域的規模においては当然に非同盟的・非対抗的性格が要求される——のゆえに、永世中立方式が主調されるときには、相互集団安全保障の世界的規模における基盤が、あえてこれを地域的規模における可能的基盤と比較するまでもなく、国際連合をして十分な機能を発揮させるほどに強固なものではないということが明らかにされるわけである。まして、憲章第51条に基く集団的自衛権の法理によって、憲章規定との実定法的関係がどのように説明されうるにせよ、究極的には同盟的性格そのままの地域的安全保障方式が実効的方式として主張されることは、その主張の根底において国際連合に与えられている世界的基盤に対する評価の程度を示すものであるといえよう。

## 4

地域的安全保障と世界的安全保障とを比較すると、前者においては相互集団安全保障と同盟方式安全保障との2方式が可能であるのに対して、後者においては相互集団安全保障のみが可能である。しかるに、前者においてすら現実には同盟方式が多く採用されているという事実は、相互集団安全保障の基盤たる関係国相互間の利害均質性が、地域的規模においてさえも容易には見いだされないことを示すものである。そうだとすると、150をすでに超える数の加盟国によって構成される国際連合において、それら加盟国の少なくとも大多数に相互間の利害物質性が存在することは、とうてい想定しえないところである。

しばしばいわれるように、国際連盟の失敗の原因が特定大国の態度——機構への不参加、加盟国としての行動、機構からの脱退——に求められるとすれば、大国の態度が国際連合に与える影響は依然として大きく、憲章規定の全体的メカニズムにおいてもまた大国の協力という前提がとられているかぎり、大国間の利害均質性はこの機構の命運を左右するほどに重要である。ところが、大国間の利害均質性はしばしば中小国間のそれよりも遙かに弱く、従って加盟国間における利害均質性の問題は、国際連合の機能との関係において、量質両面から改めて検討されなければならないはずである。

集団安全保障機構としての国際連合が地域主義を克服するための世界主義のゆえに、安全保障機構としての機能を十分には果たしえず、いきおい、各国が自己の安全保障のためには地域主義に頼らざるをえないという現在の国際的実際は世界主義の理想から遙かに遠いものであり、しかも、多くの国が大国を中心とする軍事同盟の性格の地域的安全保障方式に依存する状態が、国際連合という巨大な安全保障機構のもとにおいて依然として存続している。先に述べたように、この状態は安全保障理事会における常任理事国の拒否権から導き出される政治的状态であるが、そのみならず、世界的規模における相互集団安全保障をして実効あらしめうる国際的基盤の欠如するところには必然的・不可避免的に生ぜざるをえない政治状態にはかならないのである。